

UNA REFLEXIÓN PRÁCTICA SOBRE EL ARRESTO Y LA SANCIÓN ECONÓMICA

Pedro María PINTO Y SANCRISTÓVAL
Capitán auditor

Planteamiento del problema



A inminente entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas obliga a una reflexión acerca de la posibilidad que, por vez primera, se brinda al mando sancionador de imponer, además del arresto, la sanción de pérdida de retribuciones. El hecho de que dos sanciones heterogéneas estén en principio tipificadas como posibles para cualquier falta disciplinaria requiere determinar las infracciones que han de llevar aparejada una u otra sanción. La dificultad estriba en que la Ley no ha querido, deliberadamente, determinar *a priori* grupos de faltas sancionables con arres-

to o con sanción económica. Digo deliberadamente porque tanto en el Congreso como en el Senado fueron rechazadas enmiendas tendentes a que se aprobase reglamentariamente un cuadro general de sanciones en el que se recogiera, en aras de la homogeneidad y la seguridad jurídica, qué faltas habían de sancionarse con arresto y a cuáles debía corresponder una sanción económica. El rechazo de esas enmiendas me parece acertado, no solo porque pretendían habilitar al reglamento para asignar la correspondencia entre faltas y sanciones —esto es, para tipificar unas y otras—, sino porque no me parece conveniente que la determinación de la procedencia de una u otra sanción se defina apriorísticamente en razón solo de la definición del hecho descrito por cada falta.

Eso nos lleva a la reflexión que reclamaba al comienzo, para la cual será de gran ayuda un artículo, el 22.3 de la Ley, que introducido por la Ponencia del Congreso es la clave para definir, en cada caso concreto, si a la falta come-

tida corresponde una sanción de arresto o una privación de retribuciones. Pese a que por su ubicación está llamado a aplicarse principalmente en las faltas leves, no me parece aventurado vaticinar que, por su redacción, será empleado en el futuro también para determinar la procedencia de cada una de las sanciones en relación con las faltas graves, pues introduce un criterio jurídico que no hay razón alguna para limitar a las faltas leves.

Individualización y motivación

La individualización es el proceso intelectual que lleva al aplicador de la ley desde la previsión abstracta de la norma hasta la sanción concreta que se va a imponer en un momento dado a un cierto sujeto por la comisión de una infracción. A este respecto, el art. 22 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas —sustancialmente coincidente con su precedente de 1998— dispone que la sanción impuesta:

«1. ...se individualizará conforme al principio de proporcionalidad, guardando la debida adecuación con la entidad y circunstancias de la infracción, las que correspondan a los responsables, la forma y grado de culpabilidad del infractor y los factores que afecten o puedan afectar a la disciplina y al interés del servicio, así como la reiteración de la conducta sancionable, siempre que no se hayan tenido en cuenta por la ley al describir la infracción disciplinaria, ni sean de tal manera inherentes a la falta que sin la concurrencia de ellos no podría cometerse.

2. La condición de alumno y el desarrollo de sus actividades en centros docentes militares de formación y en otras unidades, centros u organismos donde se encuentren completando su formación, serán tenidos especialmente en consideración en la aplicación de los preceptos de esta ley, teniendo en cuenta el valor formativo de las advertencias o amonestaciones verbales.

3. La sanción de arresto prevista en la presente ley para las faltas leves solo podrá imponerse cuando se haya visto afectada la disciplina o las reglas esenciales que definen el comportamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas. La resolución sancionadora deberá ser motivada.»

Es claro, pues, que el mando sancionador está vinculado por esos conceptos mencionados en el art. 22, por lo que no es libre para imponer a cada falta la sanción que prefiera, sino que deberá imponer la que proceda en función de si concurren o no esos elementos, a los que luego aludiremos en detalle. Esa vinculación explica que el art. 71.2 de la Ley ordene al superior jerárquico, en vía de recurso, revisar, entre otros extremos, la sanción impuesta, que podrá anular, disminuir o mantener, y que el art. 495 de la Ley Procesal Militar

prevea que la sentencia estimatoria del recurso contencioso-disciplinario pueda anular total o parcialmente el acto recurrido.

Para permitir ese control, el proceso de individualización de la sanción impuesta ha de incluirse en la motivación. De él forma parte, claro está, la decisión sobre la extensión en que se impone la sanción procedente, pero también, cuando hay ocasión de escoger, la justificación de haberse elegido una de ellas con exclusión de las demás. Claro es que la motivación habrá de ser crecientemente expresiva cuanto más afflictiva sea la sanción que se escoja, aplicando la doctrina general que permite una motivación extraordinariamente parca cuando se impone una sanción única en su grado mínimo.

Esta exigencia de motivación del proceso individualizador, con inclusión de las razones por las que resulta procedente escoger la sanción impuesta y no cualquiera de las otras previstas, está jurisprudencialmente afirmada por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo para todo tipo de sanciones, pero es en relación con las extraordinarias donde la Sala ha formulado su doctrina de un modo más completo, porque en estas no solo hay que determinar su extensión, sino, como *prius* lógico, razonar sobre la elección de la sanción impuesta de entre las diversas que prevé el art. 18 de la L. O. 8/1998, de 2 de diciembre (1).

(1) Sentencia de 6 de febrero de 2012. JUR\2012\93334: «... incumbe a la Administración sancionadora el deber de llevar a cabo una verdadera tarea individualizadora de la respuesta disciplinaria en función de la antijuridicidad del hecho, de las circunstancias del autor de la infracción y del interés del servicio, tomando en consideración el conjunto de factores objetivos y subjetivos concurrentes en el caso, que conduzcan a la compensación de la ilicitud mediante el «quantum» de la reacción disciplinaria imponible cuando la sanción elegida sea graduable.

En este caso, al establecerse en la Ley Orgánica 8/1.998, de 2 de Diciembre, reguladora del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, tres posibles sanciones para castigar las faltas muy graves (la pérdida de puestos en el escalafón, la suspensión de empleo por un período mínimo de un mes y máximo de un año y la separación del servicio), la referida labor de individualización obliga a la Autoridad sancionadora a motivar la elección de la sanción, exponiendo sus razones justificativas, pues sólo así el militar sancionado podrá ejercer en debida forma su derecho a impugnar la resolución sancionadora y los Tribunales podrán realizar el control atribuido por la ley.

En relación con este deber de motivación, la Sala viene, en efecto, recordando la insuficiencia de las argumentaciones genéricas y abstractas, que no pasan de meras fórmulas de estilo polivalentes o estandarizadas, no ajustadas a la casuística de cada enjuiciamiento y por consiguiente no válidas para tener por colmado el juicio de proporcionalidad individualizada (Sentencias 7 de Agosto 2008, 24 de Marzo y 18 de Diciembre de 2009, y 6 de Julio y 10 de Noviembre de 2010), habiendo exigido en los casos en que la sanción impuesta es, como en éste, la más grave e irreversible de las previstas (separación del servicio) una motivación reforzada (Sentencias de 7 de Mayo 2.008 y las citadas de 6 de Julio y 10 de Noviembre de 2010)».

Gravedad, jerarquía y competencia

La lectura del art. 22.3 lleva a pensar que la sanción de arresto es la procedente para las faltas leves de mayor entidad, mientras que a las faltas leves de significación menor corresponde la sanción económica. Esta impresión inicial se ve confirmada si el lector coteja el precepto legal con la expresión contenida en el apartado V de la Exposición de Motivos, en el que el legislador apela a la gravedad de las infracciones como criterio por el que habrá de escogerse entre la reprensión, la sanción económica o el arresto. Sin embargo, si a la lectura del texto articulado y la exposición de motivos sigue la reflexión, es a mi entender inevitable alcanzar la conclusión de que la gravedad como criterio delimitador de la procedencia de aplicar una u otra sanción no implica que la relación entre estas sea de orden jerárquico, del mismo modo en que la mayor relevancia de las materias mencionadas en el art. 81 de la Constitución no implica una relación de jerarquía entre las leyes orgánicas y las ordinarias. De modo análogo, las dos sanciones se relacionan por criterios de orden competencial, pues la defensa de la jerarquía entre ambas —correlativa a una pretendida escala igualmente jerárquica dentro de las faltas leves— parte de un craso error de concepto y produce consecuencias prácticas indeseables.

En efecto, aun siendo notoria e indiscutida la relación axiológica entre libertad y propiedad, definir apodícticamente como más aflictivo el arresto que la sanción económica incurriría en el más puro y censurable conceptualismo jurídico, pues cabe perfectamente imaginar que un militar pueda percibir mayor perjuicio en experimentar la pérdida de retribuciones que en permanecer en su casa al regresar del barco. Dado que, de acuerdo con el art. 15 de la Ley, el arresto es una sanción restrictiva de libertad que no se cumple en celda, plantear el debate sobre la procedencia de una u otra sanción en una pretendida jerarquía axiológica de bienes jurídicos afectados conduce a un callejón sin salida. Sobre todo porque el legislador no ha optado, como en el caso del Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, por la sanción de suspensión de funciones con pérdida de retribuciones, sino que se limita a detraer parcialmente las correspondientes a cierto número de días, en los que se conserva el deber del militar de prestar íntegramente sus servicios. En estas condiciones, para defender el arresto como más aflictivo que la sanción económica sería preciso justificar que la libertad personal del sancionado padece más cuando se restringe el lugar en el que puede desenvolver sus actividades de ocio que cuando se le impone el deber de trabajar sin ser retribuido.

Como decía más arriba, la dificultad no es solo de orden conceptual, porque la visión jerárquica del asunto conduce a pensar que cualquier falta leve puede ser sancionada, a criterio del mando, o con sanción económica o con arresto en función de su gravedad. De ello se deriva una consecuencia práctica que muestra con claridad el error de concepto padecido. Porque si la relación entre ambas es jerárquica, de acuerdo con la gradación de las sancio-

nes contenidas en el art. 11 de la Ley, el escalón inmediatamente anterior al arresto de un día es la pérdida de las retribuciones correspondientes a siete. Por verlo gráficamente, en mi caso concreto la defensa de una concepción jerárquica de las sanciones implicaría convencerme de que me resulta preferible trabajar íntegramente siete días dejando de percibir 210.84 euros que quedarme una tarde leyendo en mi casa al salir de la asesoría, con mis 210.84 euros, para lo que se requerirían unas dotes de persuasión verdaderamente sobresalientes.

A propósito he centrado la cuestión en las sanciones por falta leve porque en estas la configuración legal del arresto hace aprehensible para cualquiera la imposibilidad de fijar apriorísticamente como más gravoso este que una pérdida de retribuciones. Sin embargo, no sería en absoluto descartable que incluso tratándose de faltas graves algún capitán de economía ajustada pudiera estimar preferible la privación de libertad durante quince días que una merma de 451.80 euros, que podría llegar a comprometer la decorosa subsistencia de los suyos.

Creo que la Ley ofrece un margen interpretativo razonable para afirmar que el criterio de procedencia de la sanción económica o el arresto no está fijado en términos jerárquicos, sino de competencia, es decir, que hay faltas que por suponer la infracción de los deberes esenciales del militar han de ser corregidas mediante una sanción de arresto, mientras que para otras es más adecuada la imposición de una económica. Tal es el recto sentido que cabe dar a la dicción legal del art. 22.3 si no se quiere vaciar de contenido los conceptos que maneja.

- En efecto, ese apartado habla de la posibilidad de imponer el arresto solo cuando la falta leve haya afectado a la disciplina o las reglas esenciales que definen el comportamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas. Dado lo difícil que es imaginar la existencia de una falta disciplinaria cuya comisión no afecte a la disciplina, parece que habrá que hallar una acepción de la voz *disciplina* que dé sentido al precepto legal, esto es, una noción estricta que no sea sinónima de orden en las Fuerzas Armadas, de modo que el arresto resultará procedente como sanción para las faltas leves que supongan la inobservancia de los deberes específicamente derivados de la posición jerárquica del militar: las faltas de respeto a superiores, la inobservancia de órdenes, instrucciones o ROES, la desconsideración en el trato, etc., son conductas que en principio se perciben como atentatorias a esa noción restringida de disciplina. Así, la sanción económica tiene su campo propio en faltas como la inasistencia al destino, la impuntualidad, el descuido en la conservación del material o el quebrantamiento de deberes militares de carácter puramente administrativo. Sin embargo, no es posible establecer un catálogo cerrado de faltas sancionables con

arresto o con sanción económica, dado que el legislador, habiéndoselo planteado, no ha querido definirlo, de manera que tendremos que acudir al buen criterio de los mandos sancionadores para la determinación de estos conceptos jurídicos indeterminados, y confiar en que los mandos superiores y los tribunales militares aportarán al sistema, al resolver los recursos, una cierta coherencia frente a la inevitable disparidad de criterios.

Ello no supone desconocer la gravedad a cuya consideración llama la Ley, porque es evidentemente más grave quebrantar las reglas esenciales de conducta (y, singularmente, dentro de ellos, los deberes propios de la posición jerárquica del militar) que infringir normas meramente administrativas o ser impuntual en el trabajo. Pero la gravedad de la falta no implica que haya entre las sanciones una relación de jerarquía, sino de competencia, lo que, a efectos prácticos, significa que tanto el arresto como la sanción económica tienen sus respectivos campos de acción como sanciones disciplinarias por ser adecuadas para la represión de unas u otras conductas.

- Esa determinación de que una falta está o no entre las que merecen una sanción de arresto, ha de explicitarse en la resolución sancionadora, como igualmente se desprende del último inciso del artículo comentado, que exige que la resolución sea motivada. Es claro que cualquier resolución de gravamen debe serlo, por lo que este inciso solo tiene sentido si impone un específico deber de que la motivación incluya el juicio sobre la procedencia de imponer la sanción de arresto o la de pérdida de retribuciones.

Precisamente la exigencia de motivación cobra todo el sentido como medio para facilitar el control de esa determinación en vía de recurso, lo que confirma la idea de que en esta definición no nos movemos en el campo de la discrecionalidad del mando sancionador, sino en el más garantista del concepto jurídico indeterminado, de manera que el superior en el recurso de alzada o, eventualmente, el tribunal militar competente podrán controlar si la determinación de ese concepto ha sido o no ajustada a derecho.

- A mi parecer, la exigencia de motivación que este precepto impone a la elección del arresto como sanción adecuada para el castigo de la falta ha de incluir, también, la expresión de las razones por las que el mando sancionador decide que el arresto por falta leve se cumpla en el domicilio del infractor o en la Unidad, dada la notoria diferencia de régimen de cumplimiento de la sanción que ello implica para el sancionado.

Conclusiones

A la vista de lo razonado, podemos formular las siguientes conclusiones:

La individualización de la sanción no es ejercicio de potestad discrecional, sino actividad jurídicamente reglada a través de los conceptos jurídicos indeterminados empleados por la Ley para vincular al mando sancionador en la elección de las sanciones disponibles, de donde se sigue la necesidad de que en vía de recurso se controle la corrección de la elección hecha por el mando sancionador.

No es posible afirmar que la sanción de arresto sea, por definición, más aflictiva, en relación con el derecho fundamental a la libertad, que la pérdida de retribuciones con conservación íntegra del deber de prestar servicio, de modo singularmente evidente en el caso de las faltas leves, por lo que la relación entre ambas sanciones responde a criterios más cercanos a la competencia que a la jerarquía.

De la Ley se desprende con claridad que el arresto es procedente cuando la falta supone una contravención de los deberes esenciales del militar y, dentro de ellos, en concreto, de los específicamente derivados de su posición en una organización jerarquizada.

Los mandos y los tribunales militares están llamados a aplicar este criterio en la determinación y revisión de la sanción que resulte procedente para cada falta, teniendo en cuenta que no es la definición típica de la infracción, sino la concurrencia o ausencia de los conceptos enunciados en el art. 22.3, lo que determinará la procedencia de imponer una sanción de arresto o una pérdida de retribuciones.





Helicóptero SH-60 en la Escuela Naval Militar.
(Foto: G. Villar).